CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. JEAN MISCHO

presentadas el 24 de marzo de 1998 *

1. El artículo 1 de la Directiva 75/268/CEE del Consejo, de 28 de abril de 1975, sobre la agricultura de montaña y de determinadas zonas desfavorecidas, [1] autoriza a los Estados miembros, «para garantizar la continuación de la actividad agrícola y, por tanto, el mantenimiento de un mínimo de población o la conservación del espacio natural en determinadas zonas desfavorecidas», para establecer un régimen especial de ayudas «destinado a favorecer las actividades agrícolas y a mejorar la renta de los agricultores en dichas zonas».

2. En el artículo 4 se precisa que dicho régimen comprenderá, entre otras medidas, «la concesión [...] de una indemnización que compense los obstáculos naturales permanentes».

3. Las condiciones en las cuales los Estados miembros pueden adoptar dichas medidas específicas en favor de la agricultura de determinadas zonas desfavorecidas se precisan en los artículos 17 y siguientes del Reglamento (CEE) nº 2328/91 del Consejo, de 15 de julio de 1991, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias. [2]

4. El apartado 1 del artículo 17 del Reglamento nº 2328/91 tiene el siguiente tenor:

«En las regiones que figuran en la lista comunitaria de las zonas agrícolas desfavorecidas elaborada con arreglo a la Directiva 75/268/CEE, los Estados miembros podrán conceder, en favor de las actividades agrícolas, una indemnización compensatoria anual que se fijará en función de las limitaciones naturales permanentes descritas en el artículo 3 de dicha Directiva, dentro de los límites y en las condiciones previstos en los artículos 18 y 19 del presente Reglamento.»

5. Además, en el artículo 18 se precisa:

«1. Cuando los Estados miembros otorguen una indemnización compensatoria, los beneficiarios de la misma serán los titulares de explotaciones agrícolas que exploten, como mínimo, tres hectáreas de superficie agrícola útil y se comprometan a realizar una actividad agrícola de acuerdo con los objetivos del artículo 1 de la Directiva 75/268/CEE durante, al menos, cinco años contados a partir del primer pago de la indemnización compensatoria [...]

[...]

* Lengua original: francés.

1 — DO L 128, p. 1; EE 03/08, p. 153.

2 — DO L 218, p. 1.

3. Los Estados miembros podrán prever condiciones complementarias o restrictivas para la concesión de la indemnización compensatoria, incluida la utilización de prácticas compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y de la conservación del espacio natural.»

6. En lo que respecta a Finlandia, las condiciones de concesión de la indemnización referida (en lo sucesivo, «indemnización compensatoria») se fijaron mediante la Decisión nº 861/1995 del Consejo de Ministros finlandés, de 15 de junio de 1995. De conformidad con los artículos 29 y 30 del Reglamento nº 2328/91, antes citado, la Comisión, mediante Decisión de 29 de agosto de 1995, declaró que las disposiciones adoptadas por el Gobierno finlandés reunían las condiciones de la participación financiera de la Comunidad, a excepción del apartado 3 del artículo 5 de la Decisión nº 861/1995, que exigía que el beneficiario de la indemnización tuviera una residencia fija en Finlandia. Mediante Decisión nº 1097/1995, de 31 de agosto de 1995, el Consejo de Ministros finlandés derogó esta disposición.

7. El artículo 2 de la Decisión nº 861/1995 establece que la indemnización compensatoria tiene por objeto preservar la continuidad de la actividad agrícola y, por tanto, mantener el nivel mínimo de la población y la vitalidad del medio rural en determinadas zonas poco favorables a la explotación agrícola.

8. El artículo 6 de dicha Decisión enumera, de manera específica, las condiciones de concesión de la indemnización relativas a la residencia del beneficiario. De dicha disposición se desprende que la indemnización compensatoria puede abonarse a todo agricultor que resida en la explotación o a una distancia no superior a 12 kilómetros, calculada según un itinerario practicable, del centro económico de la misma. No obstante, la autoridad municipal puede decidir, con carácter de excepción y por «motivos particulares», abonar también la indemnización compensatoria a un agricultor que no reúna este requisito de residencia.

9. En tal caso, el párrafo tercero del artículo 6 exige que el agricultor explote él mismo su empresa y que al menos el 50 % de sus ingresos procedan de la agricultura, la horticultura, la silvicultura u otras actividades rurales que menciona, que deben ejercerse en la explotación para la cual se solicita la indemnización.

10. Los dos asuntos objeto del presente procedimiento prejudicial se refieren a la aplicación de esta disposición.

11. En el asunto C-9/97, la Sra. Jokela, demandante en el procedimiento principal, es propietaria, conjuntamente con su esposo, de una explotación situada en una zona desfavorecida, a efectos de la normativa. Desde 1994, reside en Bonn (Alemania) con su marido, funcionario del Ministerio de Asuntos Exteriores finlandés. La autoridad competente le denegó la indemnización compensatoria

correspondiente al año 1995 debido a que no residía en la explotación ni a una distancia no superior a 12 kilómetros de la misma y a que tampoco concurrían «motivos particulares» para acoger su solicitud. La Sra. Jokela impugnó esta decisión infructuosamente ante el maaseutuelinkeinopiiri de Etelä-Pohjanmaa (Comité de actividades rurales de la Región de Ostrobotnia meridional), y posteriormente ante el maaseutuelinkeinojen valituslautakunta (Comisión de recursos sobre actividades rurales), que suspendió el procedimiento y planteó dos cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia.

12. La demandante en el procedimiento principal en el asunto C-118/97, la Srta. Pitkäranta, nacida en 1989, heredó una explotación agrícola situada en una zona desfavorecida a efectos de la normativa, a 70 kilómetros de su lugar de residencia actual. En 1995 solicitó una indemnización compensatoria, que le fue denegada por la autoridad municipal competente debido a que no residía en la explotación ni a una distancia no superior a 12 kilómetros de la misma y a que no era, ella misma, agricultora. Impugnó dicha decisión en primera instancia y, posteriormente, en apelación ante el maaseutuelinkeinojen valituslautakunta, que suspendió el procedimiento y planteó dos cuestiones prejudiciales a este Tribunal, la primera de las cuales es idéntica a la planteada en el asunto C-9/97.

13. Dicha cuestión tiene el tenor siguiente:

«1) ¿Se ajusta a los objetivos de las disposiciones de los artículos 17 y 18 del Reglamento (CEE) nº 2328/91 del Consejo, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, así como del artículo 1 de la Directiva 75/268/CEE del Consejo, sobre la agricultura de montaña y de determinadas zonas desfavorecidas, la concesión de una indemnización compensatoria por las limitaciones naturales a un agricultor, cuando éste no reside durante la mayor parte del año en la explotación, situada en Finlandia en una zona desfavorecida a efectos de la Directiva, de la que es propietario o de cuya gestión se encarga, sino que reside fuera de ella?

Si la respuesta fuese afirmativa, incluso parcialmente o con reservas,

a) habida cuenta de las disposiciones de los citados artículos, así como de los principios enunciados en el artículo 5, en el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 40 y en la letra a) del párrafo segundo del artículo 42 del Tratado CE, y en especial, del principio de igualdad de trato de los agricultores y del principio conexo de no discriminación, ¿puede exigirse a un agricultor que desee percibir la indemnización compensatoria por limitaciones naturales, contemplada en el artículo 6 de la Decisión del Consejo de Ministros, y que resida fuera de la explotación, a más de 12 kilómetros por carretera de su centro económico, no sólo que al menos el 50 % de sus ingresos totales procedan de la agricultura, la horticultura o la silvicultura, o de otras

actividades ejercidas en la explotación, sino también que gestione él mismo la explotación?, o

b) ¿es compatible, en particular, con el principio de seguridad jurídica impuesto por el ordenamiento jurídico comunitario exigir siempre que concurra además un "motivo particular"?»

14. La segunda cuestión tiene dos variantes, según se trate del asunto C-9/97 (Jokela) o del asunto C-118/97 (Pitkäranta):

«2) ¿Es en particular contrario a los principios de no discriminación y de proporcionalidad, o a otros principios aplicables de Derecho comunitario, excluir del beneficio de la indemnización compensatoria de que se trata a

— una agricultora que durante la mayor parte del año reside en otro Estado miembro con su esposo, quien desempeña funciones diplomáticas en representación del Estado finlandés y es también copropietario de la explotación de que se trata? [Asunto C-9/97]

— una persona menor de edad, que reside permanentemente en el domicilio de su representante legal, a unos 70 kilómetros del centro económico de la explotación, que ni ella misma ni su representante legal pueden gestionar por sí mismas? [Asunto C-118/97]»

Admisibilidad

15. El Gobierno finlandés, así como la Comisión, han facilitado a este Tribunal, en primer lugar, una serie de elementos que deben permitirle apreciar la calidad de órgano jurisdiccional, a efectos del artículo 177 del Tratado CE, que reúne el maaseutuelinkeinojen valituslautakunta.

16. De dicha información se desprende que esa institución fue creada mediante legislación nacional, a saber, la Ley finlandesa nº 1203/1992, de 4 de diciembre de 1992, en su versión modificada por la Ley nº 36/1995. Está integrada por tres miembros: el Presidente y el Vicepresidente, nombrados por el Presidente de la República con un mandato de cinco años y en posesión del título que permite acceder a la función judicial, quienes ejercen su función con carácter principal; el tercer miembro es un perito nombrado para el mismo período por el Consejo de Ministros; este último varía en función del tipo de asunto y ejerce sus funciones con carácter accesorio. Todos los miembros disfrutan de la misma inamovilidad que los Jueces.

17. La función del maaseutuelinkeinojen valituslautakunta en materia de ayudas relativas a las actividades rurales tiene su base legal en la Ley finlandesa nº 1336/1992. En ella se dispone que, en un primera fase, corresponde a la autoridad municipal competente en materia de actividades rurales pronunciarse sobre las solicitudes de ayudas. En caso de denegación, el interesado está facultado para impugnar la decisión ante el maaseutuelinkeinopiiri, cuyas decisiones pueden asimismo ser recurridas ante el maaseutuelinkeinojen valituslautakunta, como lo fueron en los asuntos de que ahora conoce este Tribunal.

18. El maaseutuelinkeinojen valituslautakunta se pronuncia conforme a Derecho, con arreglo a las disposiciones aplicables y según las normas procesales generales.

19. El Gobierno finlandés precisa que el maaseutuelinkeinojen valituslautakunta es una autoridad de recurso independiente, cuyas decisiones pueden impugnarse ante el Korkein hallinto-oikeus. En el presente caso, la decisión adoptada sólo puede ser recurrida previa autorización del Korkein hallinto-oikeus.

20. Está, pues, claro que el maaseutuelinkeinojen valituslautakunta es un órgano independiente, que se pronuncia con arreglo a Derecho, con una composición y según un procedimiento determinados por la Ley, no por las partes. En consecuencia, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, [3] estimo que no cabe dudar que se trata, en efecto, de un órgano jurisdiccional a efectos del artículo 177 del Tratado. Es, pues, indiscutible, en el presente caso, la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales.

Sobre la primera cuestión

21. Se pregunta al Tribunal de Justicia si la indemnización compensatoria puede concederse al titular de una explotación agrícola que durante la mayor parte del año no reside en la explotación, sita en una zona desfavorecida de Finlandia, sino fuera de dicha zona.

22. La normativa comunitaria pertinente, a saber, la Directiva 75/268 y el Reglamento nº 2328/91, antes citados, no exige expresamente que el titular de la explotación que solicite la indemnización resida en la explotación de que se trate.

23. En efecto, como ya se ha visto, el artículo 18 del Reglamento nº 2328/91 precisa únicamente que los beneficiarios de la indemnización compensatoria son:

3 — Véanse, en particular, las sentencias de 30 de junio de 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, Rec. p. 377); de 6 de octubre de 1981, Broekmeulen (246/80, Rec. p. 2311); de 11 de junio de 1987, Pretore di Salò/X (14/86, Rec. p. 2545); de 17 de octubre de 1989, Danfoss (109/88, Rec. p. 3199), y de 17 de septiembre de 1997, Dorsch Consult (C-54/96, Rec. p. I-4961), apartado 23.

«Los titulares de explotaciones agrícolas que exploten, como mínimo, tres hectáreas de superficie agrícola útil y se comprometan a realizar una actividad agrícola de acuerdo con los objetivos del artículo 1 de la Directiva 75/268/CEE durante, al menos, cinco años contados a partir del primer pago de la indemnización compensatoria [...]»

y que

«El titular de la explotación podrá quedar eximido de dicho compromiso cuando deje de llevar a cabo la actividad agrícola y quede asegurada la explotación continua de las superficies de que se trate.»

24. De forma similar, el décimo considerando de la Directiva 75/268, reproducido en el trigésimo séptimo considerando del Reglamento nº 2328/91, se refiere a los

«empresarios agrícolas que ejerzan de forma duradera su actividad en las zonas desfavorecidas».

25. No obstante, el Gobierno francés estima que de la norma deseada por el legislador comunitario se desprende, de manera implícita, un requisito de residencia. En efecto, a su entender no es posible ejercer una actividad agrícola efectiva, en el sentido de los objetivos de la normativa, sin residir en la explotación de que se trata. Por otra parte, según el Gobierno francés el legislador comunitario perseguía, asimismo, un objetivo de mantenimiento del tejido social de las zonas desfavorecidas. Este no podría alcanzarse si el titular de la explotación beneficiario de la indemnización pudiera no residir en la explotación situada en la zona desfavorecida.

26. El Gobierno finlandés insiste, asimismo, en la importancia de esta consideración, en particular en lo que respecta al mantenimiento de servicios esenciales para la población. Sin embargo, no deduce de ella, a diferencia del Gobierno francés, la conclusión de que deba exigirse necesariamente al titular de la explotación beneficiario de la indemnización que resida en dicha explotación.

27. La Sra. Jokela, por su parte, estima que pueden cumplirse los objetivos de la normativa, a saber, el ejercicio de la actividad agrícola en las zonas desfavorecidas, sin necesariamente residir en la explotación para la cual se solicita la indemnización, o en un lugar situado en la proximidad inmediata de ésta. En particular, expone que la naturaleza de los cultivos a que se dedica su explotación, así como la presencia *in situ* de miembros de su familia le permiten garantizar la continuidad de la explotación sin estar presente en ella.

28. A falta de disposición explícita en la normativa antes citada, procede, tal como precisan el Gobierno finlandés y la Comisión,

remitirse a los objetivos perseguidos por el legislador comunitario.

29. El quinto considerando de la Directiva 72/268, antes citada, resume los principales fines perseguidos por el Consejo:

«Considerando que el persistente deterioro de las regiones [léase: "rentas"] agrícolas de dichas zonas respecto de las demás regiones de la Comunidad y la existencia de condiciones de trabajo particularmente deficientes favorecen un éxodo agrícola y rural masivo, que se manifiesta con el tiempo en el abandono de tierras antes mantenidas, y perjudican la viabilidad y el poblamiento de zonas cuya población depende esencialmente de la economía agrícola [...]».

30. El legislador pretendió, pues, en primer lugar, atajar la disminución de la renta agrícola de las zonas consideradas, con el fin de evitar el éxodo rural que pone en peligro, con el tiempo, la viabilidad y población de las zonas de que se trata.

31. Así se desprende, asimismo, del artículo 1 del Reglamento nº 2328/91, que, en el inciso iii) de su apartado 1, evoca el apoyo a la renta como medio de mantener la viabilidad de las zonas desfavorecidas. Estos dos conceptos figuran, asimismo, en la letra e) del apartado 2 del mismo artículo 1.

32. El cuarto considerando de la Directiva 75/268, por su parte, alude al mantenimiento del espacio natural en las zonas desfavorecidas, objetivo que se encuentra de nuevo en el inciso iv) del apartado 1 del artículo 1 del Reglamento nº 2328/91.

33. El objetivo de la normativa comunitaria es, básicamente, apoyar el ejercicio de la actividad agrícola en zonas en las que, a falta de dicho apoyo, esa actividad se pondría en peligro, con todas las consecuencias negativas que ello entraña para la población y el mantenimiento del espacio natural de las zonas de que se trata.

34. Ahora bien, como observa por escrito la Comisión, un agricultor puede, en todo caso en determinadas circunstancias, mantener activa su explotación sin residir, necesariamente, en ella.

35. Procede, pues, deducir de ello que la respuesta a la cuestión debe ser afirmativa.

36. A mi juicio, el artículo 1 de la Directiva 75/268, mencionado por el Gobierno francés

en sus alegaciones favorables a una respuesta negativa, apunta asimismo, por el contrario, en el sentido de las consideraciones que preceden.

37. En efecto, como ya se ha visto, en dicha disposición se establece que los Estados miembros están autorizados para establecer un régimen especial de ayudas,

«para garantizar la continuación de la actividad agrícola y, *por tanto,* el mantenimiento de un mínimo de población o la conservación del espacio natural en determinadas zonas desfavorecidas». [4]

38. Dicha disposición, en consecuencia, confirma que la población no es el objetivo primero, ni menos aún el objetivo único, del régimen que se desea establecer. Por el contrario, la población, al igual que la salvaguardia del espacio natural, debe resultar del mantenimiento de la actividad agrícola, que pretende favorecer la normativa.

39. Por consiguiente, no me parece posible aceptar la tesis según la cual la importancia de dicho objetivo de población significa que la normativa exige, de manera implícita, una cláusula de residencia como la mencionada por el Juez remitente.

40. Con carácter subsidiario, el Gobierno francés alega que, si la cláusula de residencia no forma parte de las exigencias implícitas de la normativa comunitaria, los Estados miembros tienen libertad para introducir dicha cláusula en las medidas nacionales de ejecución, previstas en el apartado 3 del artículo 18 del Reglamento nº 2328/91, antes citado.

41. Dicha disposición permite, en efecto, a los Estados miembros prever condiciones complementarias o restrictivas para la concesión de la indemnización compensatoria. Pueden, pues, formular exigencias que vayan más allá de las expresamente contenidas en las normas comunitarias. Por otra parte, esto es lo que hizo el Gobierno finlandés mediante su Decisión nº 861/1995, controvertida en el procedimiento principal.

42. De todos modos, dichas exigencias complementarias deben ser conformes con los objetivos de la normativa comunitaria.

43. No obstante, no procede examinar más detalladamente estas alegaciones aducidas con carácter subsidiario por el Gobierno

4 — El subrayado es mío.

francés, dado que la cuestión planteada por el Juez remitente versa sobre la posibilidad que tiene un Estado miembro de no exigir la residencia en la explotación y no, por el contrario, de exigir dicho requisito.

Sobre las letras a) y b) de la primera cuestión

44. Estimo oportuno examinar conjuntamente las letras a) y b) de la primera cuestión, estrechamente vinculadas.

45. El régimen establecido por la Decisión nº 861/1995 del Consejo de Ministros finlandés, preveía, en su artículo 6, precedido del subtítulo «Residencia en la explotación», el pago al agricultor de una indemnización compensatoria si reside en la explotación o a una distancia no superior a 12 kilómetros de la misma.

46. No obstante, el párrafo tercero del mismo artículo autoriza a la autoridad municipal para decidir, por motivos particulares, pagar también la indemnización compensatoria a un agricultor que no reúna el requisito de residencia establecido en el párrafo primero. En tal caso, se exige que el propio agricultor se encargue de la gestión de la explotación [5] o, según una traducción más literal, que ejerza la agricultura o la horticultura comprometiéndose personalmente en ello, «por su propia iniciativa». [6] Además, al menos el 50 % de sus ingresos totales deben proceder de la agricultura, la horticultura, la silvicultura u otras actividades rurales mencionadas en dicho párrafo.

47. Estamos, pues, en presencia de una norma y una excepción. La norma establece la residencia del solicitante en la misma explotación o en sus proximidades. La excepción permite soslayar este principio por motivos particulares, a condición, no obstante, de que se cumplan determinados requisitos mínimos.

48. En consecuencia, si la norma es compatible con el Derecho comunitario, con mayor razón ha de serlo la excepción, en virtud del principio «quien puede lo más, puede lo menos».

49. Ahora bien, ni la demandante ni el Gobierno finlandés ni el Gobierno francés ni la Comisión han sostenido que la norma sea incompatible con el Derecho comunitario. Lo que es más, las dudas del Juez remitente, expresadas en la primera cuestión, se refieren únicamente a si el Derecho comunitario

5 — Traducción española de la resolución de remisión.

6 — Traducción literal de «omatoimisesti». El texto no dice, pues, «él mismo» («itse») ni «con sus propias fuerzas» («omin voimin») ni «por cuenta propia» («omaan lukuunsa»).

permite establecer excepciones a la norma de la residencia en la explotación, y no a la legalidad de la propia norma.

50. En consecuencia, es lícito concluir que, dado que la propia norma es compatible con el Derecho comunitario, la excepción, menos severa que la norma, lo es también.

51. El órgano jurisdiccional nacional, no obstante, se pregunta si la excepción no es incompatible con el principio de igualdad de trato y el otro principio, conexo, de no discriminación, al exigir no sólo que el solicitante de la indemnización obtenga al menos el 50 % de sus ingresos totales de actividades ejercidas en la explotación, sino también que se encargue él mismo de gestionarla. Es este el objeto de la letra a) de la primera cuestión.

52. Así pues, examinemos con respecto a cuáles de las personas que se encuentran en una situación análoga a la de las demandantes en el procedimiento principal podrían éstas ser discriminadas.

53. No puede tratarse de una discriminación con respecto a los agricultores cuya explotación se encuentra en una zona no desfavorecida y que no se encuentran sometidos a ningún requisito relativo a la residencia, a la gestión de la explotación o a los ingresos procedentes de ésta. Dichos agricultores, en efecto, no pueden reivindicar la indemnización compensatoria. Se encuentran, por tanto, en una situación totalmente diferente.

54. En efecto, es enteramente legítimo que los Estados miembros puedan someter la concesión de ventajas, previstas en razón de problemas particulares padecidos por determinadas regiones, al respeto de determinados requisitos que tienen por objeto garantizar la consecución de los objetivos perseguidos por dicho régimen especial.

55. ¿Se trataría, por tanto, de una discriminación entre titulares de explotaciones agrícolas residentes a menos de 12 kilómetros de la explotación, por un lado, y los residentes más lejos, por otro?

56. Esto no es posible. La situación de estas dos categorías de agricultores tampoco es comparable.

57. Como observó el Gobierno finlandés, el agricultor que reside en la explotación o en las proximidades inmediatas de ésta contribuye siempre y directamente al objetivo de mantenimiento de un mínimo de población en la zona desfavorecida. Por el contrario, el titular de una explotación agrícola que reside de hecho, durante gran parte del año, fuera de la zona desfavorecida no contribuye automáticamente a dicho objetivo. En consecuencia, las condiciones destinadas a garantizar

un vínculo mínimo entre dicha persona y la explotación no pueden constituir una violación del principio de igualdad de trato ni del principio de no discriminación.

58. Deseo, asimismo, recordar que el requisito de gestionar uno mismo la explotación es menos severo que el de residir en ella permanentemente y, también por esta razón, no cabe hablar de discriminación en detrimento de las personas residentes a mayor distancia.

59. En la letra b) de la primera cuestión, el órgano jurisdiccional nacional pregunta si es compatible con el principio de seguridad jurídica, impuesto por el ordenamiento jurídico comunitario, exigir siempre que concurra «*además*» [7] un motivo particular.

60. Por mi parte, opino que el «motivo particular», no constituye tanto una condición complementaria como una puerta de entrada (o llave) para poder acceder a un régimen más favorable que el ordinario.

7 — El subrayado es mío.

61. Una persona que desee ser dispensada del respeto de la norma ordinaria debe tener una razón, digna de respeto, para poder eludirla. Este es el «motivo particular». Además, si no figurase en la disposición la cláusula relativa a los motivos particulares, existirían simplemente dos posibilidades alternativas equivalentes:

— bien el solicitante reside a menos de 12 kilómetros de la explotación,

— o bien la gestiona y obtiene con ello el 50 % de sus ingresos.

62. Ahora bien, de ofrecerse dicha elección, podría conducir a una proliferación del número de *absentee-landlords.*

63. En efecto, numerosos propietarios podrían decidir gestionar sus explotaciones a distancia, por teléfono y por fax, con ayuda de un trabajador agrícola, no pasando en ellas más de un mes en verano.

64. En consecuencia, no contribuirían ya, por sí mismos, al objetivo del mantenimiento de la población en la región desfavorecida.

65. La referencia a un motivo particular está, pues, perfectamente justificada por los objetivos del sistema de indemnizaciones compensatorias.

66. Resta por dilucidar si el concepto de «motivo particular» viola el principio de seguridad jurídica. Dicho principio exige que las normas jurídicas sean claras y precisas y se dirige a garantizar que las situaciones y relaciones jurídicas a las que se aplica el Derecho comunitario sean previsibles. [8]

67. Es cierto que el concepto de «motivo particular» es vago y que el justiciable no sabe, *a priori*, qué tipos de situaciones pueden formar parte de esta categoría.

68. Sin embargo, sería imposible prever de antemano todas esas situaciones. Además, no se trata de un requisito que deban cumplir todos los solicitantes, sino de una cláusula flexible destinada a contribuir a la solución de problemas particulares.

69. No obstante, si este Tribunal pensara que se trata de una condición complementaria o restrictiva, sin duda alguna estaría comprendida en el margen de apreciación que el apartado 3 del artículo 18 del Reglamento nº 2328/91 otorga a los Estados miembros para definir dichas condiciones.

8 — Véanse las sentencias de 15 de febrero de 1996, Duff y otros (C-63/93, Rec. p. I-569), y de 5 de octubre de 1994, Alemania/Consejo (C-280/93, Rec. p. I-4973), apartado 67.

Sobre la segunda cuestión

70. En los dos procedimientos principales, la segunda cuestión planteada se refiere al principio de no discriminación. Es de suponer que el órgano jurisdiccional nacional alude a la inexistencia de discriminación arbitraria. En efecto, al estar planteada la cuestión en el contexto de un régimen especial, que establece excepciones con respecto a la normativa general, la discriminación de que se trata debe considerarse referente no a toda diferencia de trato, sino únicamente a las diferencias de trato desprovistas de justificación objetiva.

71. Esto, por lo demás, se confirma por las disposiciones del Tratado relativas a la Política Agrícola Común, ya que el apartado 2 del artículo 39 del Tratado CE exige tener en cuenta «las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas».

72. En el asunto C-9/97, se pregunta al Tribunal de Justicia si los principios de no discriminación y de proporcionalidad, u otros principios del Derecho comunitario, impiden excluir del beneficio de la indemnización

compensatoria a una agricultora que durante la mayor parte del año reside en otro Estado miembro con su esposo, quien desempeña funciones diplomáticas en representación del Estado finlandés y es también copropietario de la explotación de que se trata.

73. La Sra. Jokela recuerda, en primer lugar, que, en su versión inicial, el párrafo primero del apartado 3 del artículo 5 de la Decisión nº 861/1995 del Consejo de Ministros finlandés contenía una cláusula de residencia fija en Finlandia, con respecto a la cual la Comisión formuló objeciones según el procedimiento previsto en los artículos 29 y 30 del Reglamento nº 2328/91. El párrafo de que se trata fue entonces derogado mediante la Decisión nº 1097/1995 del Consejo de Ministros finlandés.

74. La Sra. Jokela, no obstante, estima que, por medio de la exigencia de residencia a una distancia no superior a 12 kilómetros de la explotación, el Gobierno finlandés, en la práctica, restableció la condición que exigía la residencia fija en Finlandia, puesto que sería imposible satisfacer el requisito de los 12 kilómetros sin residir en Finlandia.

75. Sin embargo, no puedo compartir este punto de vista. En efecto, la cláusula de residencia, en su versión actual, no implica discriminación entre productores de distintos Estados miembros ya que, como subrayan tanto el Gobierno finlandés como la Comisión, titulares de explotaciones domiciliados en Finlandia, a más de 12 kilómetros de distancia del centro económico de su explotación, se encuentran en la misma situación que los agentes económicos establecidos en otros Estados miembros. Así, la situación de la demandante en el procedimiento principal, considerada residente en Bonn, sería exactamente idéntica, a efectos de la normativa finlandesa, si residiera en Helsinki.

76. La Sra. Jokela alude, asimismo, a la libre circulación de los trabajadores, que a su entender se pone en peligro por el requisito de residencia exigido por las autoridades finlandesas. Procede observar, no obstante, que en el presente caso la Sra. Jokela, al seguir a su marido, diplomático, representante del Estado finlandés en otro Estado miembro, no ejerce su derecho a la libre circulación a efectos del Tratado. Su desplazamiento, tal como se describe en los autos, no guarda en efecto relación alguna con la libre circulación de los nacionales comunitarios, tal como resulta de las disposiciones del Tratado y del Derecho derivado.

77. El hecho de que el Sr. Jokela, esposo de la demandante en el procedimiento principal, sea copropietario de la explotación no tiene a mi juicio incidencia en el presente caso, en la medida en que no se ha alegado que deba percibir la indemnización en ningún concepto.

78. Sin perjuicio de las consideraciones que a continuación expongo, procede, pues, concluir que las autoridades competentes finlan-

desas tienen derecho a aplicar las normas antes examinadas al caso de la Sra. Jokela.

79. Esta invoca también una serie de argumentos tendentes a demostrar que el hecho de haber seguido a su marido a Bonn no le impide, en la práctica, garantizar o encargarse de que se garantice la continuación de la actividad agrícola de su explotación y contribuir así a la realización de los objetivos del Reglamento.

80. Además, expone que las autoridades finlandesas obraron de forma incorrecta al considerar que no cumplía los requisitos establecidos en el artículo 6 de la Decisión del Consejo de Ministros finlandés. En particular, afirma que su lugar de residencia se encuentra en la zona desfavorecida de que se trata, tanto a efectos de la legislación laboral como del Derecho fiscal. Por otra parte, sostiene que la condición según la cual una ausencia temporal no puede tener una duración mayor de seis meses se cumple en su caso y fue aplicada de forma errónea por la autoridad competente. Lo mismo afirma con respecto a la condición relativa a la proporción de sus ingresos que han de proceder de su actividad en la explotación.

81. Todas esta alegaciones no guardan relación con la cuestión de la conformidad con el Derecho comunitario de las condiciones establecidas en la legislación finlandesa para la concesión de la indemnización compensatoria, sino más bien con la aplicación de dichas condiciones por parte de las autoridades nacionales competentes. Más concretamente, dichas alegaciones se dirigen a demostrar el carácter erróneo de la decisión de las autoridades nacionales, basándose en consideraciones concretas y prácticas que, en el presente caso, no están relacionadas con el Derecho comunitario. Se trata por tanto de cuestiones que debe dilucidar el órgano jurisdiccional nacional.

82. Así sucede también con respecto a la eventual consideración, en concepto de «motivo particular», del hecho de que una esposa tenga el deseo, perfectamente normal, de vivir con su marido, quien ejerce otra profesión a más de 12 kilómetros de distancia de la explotación agrícola, sea en Finlandia o en otro país.

83. En este contexto, el Juez deberá tener en cuenta el hecho de que el párrafo tercero del artículo 6 de la Decisión del Consejo de Ministros finlandés no establece, de forma precisa, ningún requisito de residencia en la explotación y, examinar si las disposiciones relativas a la ausencia temporal de la explotación, a que se refieren los párrafos cuarto y quinto, no afectan únicamente a las personas que no tengan «motivo particular», es decir, a las comprendidas en el ámbito del párrafo primero.

84. En el asunto C-118/97, se pregunta al Tribunal de Justicia si los principios de no discriminación y de proporcionalidad, u otros principios del Derecho comunitario, impiden excluir del beneficio de la indemnización compensatoria a una persona menor de edad que reside permanentemente en el domicilio de su representante legal, a unos 70 kilómetros de distancia del centro económico de la explotación, de cuya gestión no se

encargan ni ella misma ni su representante legal.

85. La Srta. Pitkäranta no presentó observaciones ante el Tribunal de Justicia, y ni el Gobierno finlandés ni la Comisión expusieron consideraciones detalladas referentes a este tipo de casos.

86. No pienso que la exclusión de una menor, por el hecho de que no gestiona la explotación, constituya una discriminación contraria al Derecho comunitario. En efecto, como señalé anteriormente, los Estados miembros tienen derecho a fijar condiciones complementarias para la concesión de la indemnización compensatoria, con el fin de garantizar que ésta se conceda únicamente en los casos en que ello se ajuste a los objetivos del Reglamento. En particular, pueden tratar de garantizar, en este marco, la existencia de un vínculo suficiente entre el titular de la explotación y la zona desfavorecida, exigiendo, por ejemplo, no sólo que el beneficiario obtenga la mitad de sus ingresos de la explotación, sino también que se encargue él mismo de su gestión.

87. Dicho esto, no creo, sin embargo, que esta apreciación constituya la última palabra en el litigio y desearía hacer algunas otras observaciones, de índole más general, que, por otra parte, tienen también validez, *mutatis mutandis,* en relación con el asunto C-9/97.

88. Al observador neutral le llama la atención el hecho de que, en Finlandia, la forma en que se adaptó el Derecho interno a la Directiva, o en que ésta se aplica, pueda conducir al paradójico resultado de que continúen funcionando explotaciones agrícolas en regiones desfavorecidas sin que nadie parezca tener derecho a percibir la indemnización compensatoria, pese a que el mantenimiento de las explotaciones implica que, sin lugar a dudas, deben existir personas *in situ* que realicen las labores agrícolas y personas que, en las mismas explotaciones o lejos de ellas, se hagan cargo de las tareas de gestión.

89. Cabría así, en un caso extremo, llegar al resultado paradójico consistente en que una actividad agrícola existente, que manifiestamente contribuye a salvaguardar los objetivos de la Directiva 75/268, desapareciese finalmente, si su subsistencia económica dependiera de la concesión de la indemnización compensatoria.

90. Sería, pues, necesario que las autoridades competentes examinasen si las condiciones nacionales de concesión de la indemnización no son rígidas hasta el punto de conducir, en determinadas situaciones particulares, a un resultado contraproducente. ¿Se deberá ello a que la concesión de la indemnización se reserva, de forma excesivamente estricta, a la persona del propietario de las tierras?

91. Se comprende que así debe suceder por regla general. No obstante, en situaciones particulares, como la de una propietaria, cónyuge de diplomático, y más aún la de una propietaria menor de edad, que no está en condiciones, ni por sí misma ni a través de su

representante legal, de realizar las labores agrícolas o de tomar las decisiones relativas a la gestión de la explotación, otras personas, encargadas de una u otra de dichas tareas, deberían poder percibir la indemnización. Ello, en todo caso, siempre que los hechos demuestren que esas dos tareas son efectivamente realizadas por alguien.

92. Estoy pensando en las personas que trabajan en la explotación (el órgano jurisdiccional remitente cita a la familia del padre de la Sra. Pitkäranta) o que viven en ella, disfrutando de un derecho de usufructo sobre parte de la explotación, y participan quizás, por tanto, en la gestión (la abuela de la niña).

93. Cabría también pensar en un gerente que ejerciera su actividad por cuenta y en nombre del propietario, y fuese remunerado por éste. También podría considerarse a un arrendatario que explotase la granja.

94. Deseo recordar que el artículo 18 del Reglamento nº 2328/91 establece que «cuando los Estados miembros otorguen una indemnización compensatoria, los beneficiarios de la misma serán los titulares de explotaciones agrícolas [...]». Ahora bien, el titular de una explotación agrícola no ha de ser necesariamente el propietario de la explotación.

95. Con el fin de proporcionar al órgano jurisdiccional nacional una respuesta de la mayor utilidad posible, desearía, por tanto, examinar también el problema de si uno de los principios de Derecho comunitario que menciona no se opone a que un Estado miembro ejecute el régimen establecido por la Directiva de forma tal que ni el propietario de las tierras ni ninguna otra persona que, en realidad, realice las labores agrícolas y/o se encargue efectivamente de la gestión de la explotación pueda percibir la indemnización compensatoria.

96. Como ya se ha visto antes, los Estados miembros tienen derecho a establecer condiciones que garanticen la existencia de un vínculo suficiente entre el titular de la explotación y la zona desfavorecida.

97. A este respecto, pueden, sin violar el principio de no discriminación, tratar de manera diferente situaciones que no sean comparables.

98. Ahora bien, el Tribunal de Justicia ha declarado, asimismo, que, para que se vulnere el principio de no discriminación, debe haber existido un trato diferente de situaciones comparables, que entrañe una desventaja para determinados operadores con respecto a otros, sin que dicha diferencia de trato esté justificada por la existencia de diferencias objetivas de cierta importancia. [9]

9 — Véase la sentencia de 15 de enero de 1985, Finsider/Comisión (250/83, Rec. p. 131), apartado 8.

99. Existen indiscutiblemente diferencias entre el supuesto en que un propietario, titular de la explotación agrícola, reside en ella, se encarga de su gestión y participa en las labores agrícolas, y aquel en que la explotación y gestión las efectúa un miembro de la familia del propietario, un gerente o un arrendatario.

100. Sin embargo, en ambos casos se alcanzan los objetivos de la Directiva 75/268, a saber, la continuación de la explotación y el mantenimiento de la población de la zona, aun cuando en el segundo caso el propietario no participe directamente en una y otro.

101. En consecuencia, me parece que dicha situación es suficientemente comparable a la del propietario-titular de la explotación, o bien que las diferencias objetivas que existen no tienen una importancia tal que justifique que ni el propietario ni ninguna de las personas involucradas en la gestión de la explotación o en los trabajos cotidianos pueda disfrutar de la indemnización compensatoria.

102. Queda bien entendido que la cláusula de «motivo particular» desempeña un papel esencial, ya que permite garantizar que cada caso sea examinado en función de sus propios méritos y que pueda evitarse el riesgo de una generalización de los «absentee-landlords».

103. El órgano jurisdiccional remitente evoca, asimismo, el principio de proporcionalidad.

104. De la jurisprudencia se desprende que para determinar si una norma jurídica es conforme con el principio de proporcionalidad, interesa comprobar, en primer lugar, si los medios que establece para alcanzar el objetivo que persigue son acordes con la importancia de este último y, en segundo lugar, si son necesarios para su consecución. [10]

105. En este caso, los objetivos perseguidos son la continuación de la actividad agrícola y el mantenimiento de la población en la zona desfavorecida. Si la legislación nacional que adapta el Derecho interno a la Directiva y que debe, al igual que esta última, respetar también el principio de proporcionalidad [11] condujese al resultado consistente en que ninguna de las personas que se encargan de los trabajos en la explotación agrícola y/o de la gestión de ésta puede percibir la indemnización, el principio de proporcionalidad, en mi opinión, resulta vulnerado.

106. Por último, dicha situación podría, asimismo, constituir una infracción con respecto al artículo 18 del Reglamento nº 2328/91, que establece que «[c]uando los Estados miembros otorguen una indemnización compensatoria, los beneficiarios de la

10 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 2 de mayo de 1990, Hopermann (C-358/88, Rec. p. I-1687).

11 — Véase, como ejemplo de la exigencia de que una medida nacional respete el principio de proporcionalidad, la sentencia de 23 de enero de 1997, Pastoors (C-29/95, Rec. p. I-285).

misma serán los titulares de explotaciones agrícolas que exploten, como mínimo, tres hectáreas de superficie agrícola útil y se comprometan a realizar una actividad agrícola de acuerdo con los objetivos del artículo 1 de la Directiva 75/268/CEE durante, al menos, cinco años [...]».

107. Según mi parecer, las condiciones complementarias o restricciones que los Estados miembros están autorizados a establecer con arreglo al apartado 3 de ese mismo artículo no deberían conducir a que una actividad agrícola realmente existente y que se desarrolla de conformidad con los objetivos de la Directiva 75/268 no pueda disfrutar de la indemnización compensatoria, por estar ésta reservada exclusivamente al propietario de las tierras.

108. Propongo, por tanto, al Tribunal de Justicia que complete la respuesta a la segunda cuestión relativa a ambos asuntos declarando que tanto el principio de no discriminación como el principio de proporcionalidad y el apartado 1 del artículo 18 del Reglamento nº 2328/91 pueden resultar vulnerados si, en virtud de una legislación nacional, ni el propietario que vive a más de 12 kilómetros de la explotación ni ninguna de las personas que se encargan de la gestión de la explotación o de la realización de los trabajos cotidianos pueden percibir la indemnización compensatoria, pese a que la actividad agrícola prosigue en dicha explotación y a que esta última continúa habitada.

Conclusión

109. Habida cuenta de lo que antecede, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones planteadas por el maaseutuelinkeinojen valituslautakunta:

«1) La concesión de una indemnización compensatoria por limitaciones naturales a un agricultor cuando éste no reside durante la mayor parte del año en la explotación, sita en Finlandia en una zona desfavorecida a efectos de la Directiva, de la que es propietario o de cuya gestión se encarga, sino que reside fuera de dicha zona, se ajusta a los objetivos de las disposiciones de los artículos 17 y 18 del Reglamento (CEE) nº 2328/91 del Consejo, de 15 de julio de 1991, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, así como del artículo 1 de la Directiva 75/268/CEE del Consejo, de 28 de abril de 1975, sobre la agricultura de montaña y de determinadas zonas desfavorecidas.

a) Los Estados miembros pueden establecer condiciones complementarias o restrictivas para la concesión de la indemnización compensatoria, por

ejemplo, el hecho de que el titular de la explotación agrícola obtenga una determinada parte de su renta global de actividades ejercidas en la explotación y que ésta sea gestionada por el propio titular de la misma, si el beneficiario vive fuera de la misma, sin que ello vulnere el principio de igualdad de trato de los agricultores ni el principio conexo de no discriminación, así como tampoco el principio de proporcionalidad o cualquier otro principio del Derecho comunitario.

b) Dado que el Estado miembro puede establecer condiciones complementarias o restrictivas para la concesión de la indemnización compensatoria, puede asimismo establecer, por motivos particulares condiciones menos estrictas que la que haya previsto como norma general, sin que ello implique lesión del principio de seguridad jurídica impuesto por el ordenamiento jurídico comunitario.

2) El principio de no discriminación y el principio de proporcionalidad no se oponen a que una legislación nacional, adoptada con arreglo a la Directiva 75/268, excluya del beneficio de la indemnización compensatoria a personas que se encuentren en situaciones del tipo de la de las personas interesadas en los litigios principales.

No obstante, tanto dichos principios como el apartado 1 del artículo 18 del Reglamento nº 2328/91 se oponen a que, en tales casos, ninguna otra persona pueda percibir la indemnización, cuando la actividad agrícola prosigue y la explotación continúa habitada.»